

Das Parlament als Hüter der Verfassung

Wo die Bundesversammlung das letzte Wort über die Anwendung der Verfassung hat, ist sie nicht nur Politikgestalter, sondern auch Wächter der Politikbedingungen.

Das verlangt Distanz zum Alltagsgeschehen und Sinn für die Komplexität von Verfassungsfragen. Von Oliver Diggelmann

Zu den Verkürzungen der Debatte über den Rechtsstaat gehört, dass meistens nur Höchst- und Verfassungsgerichte als «Hüter» der Verfassung erscheinen. Die Wächteraufgabe kommt in liberalen Verfassungsstaaten aber stets auch Parlament und Regierung zu, von Land zu Land in etwas verschiedener Weise. Das Parlament kontrolliert die Regierung, sichert die Einhaltung des verfassungsrechtlichen Rahmens durch die Exekutive. Und auch es selbst ist bei seiner Gesetzgebung der Verfassung verpflichtet. Deren Einhaltung entscheidet schliesslich darüber, ob Rechtsanwendung und -erzeugung rechts- und nicht bloss machtgeleitet erfolgen. Das ist die Grundidee des Verfassungsstaates. Auch die Regierung hat Anteil am Wächteramt. Das Wächteramt ist in liberalen Verfassungsstaaten, also auch in der Schweiz, stets geteilt.

Politikvertrauen und Rollenkollisionen

Hier interessieren Rolle und Schwierigkeiten der Bundesversammlung als Verfassungshüter. Ausgangspunkt ist, dass sich die schweizerische Verfassung durch ein grosses Politikvertrauen kennzeichnet. Sie setzt nicht nur in weltweit singulärer Weise auf die Vernunft der Bevölkerung, sondern traut auch der Bundesversammlung viel zu. Sie verzichtet insbesondere auf ein starkes Verfassungsgericht, das die Einhaltung der Verfassung konsequent erzwingt. Dahinter stehen identitätsstiftende, positive Erfahrungen mit der Demokratie. Das System ist insgesamt sehr stabil, und es verdient Erwähnung, dass Verfassungsverstösse durch die Bundesversammlung in der Langzeitperspektive eher selten sind. Das Vertrauen in die Bundesversammlung hat eine Kultur der Verfassungstreue zur Voraussetzung. Diese ist aber nicht einfach da, sondern muss immer wieder neu erarbeitet werden. Sie verlangt ein Bewusstsein dafür, dass Verfassungsfragen oft komplex sind und jahrelange Beschäftigung mit der Materie voraussetzen. Blosser Sinn für juristische Argumentation reicht nicht aus. Das Zusammenspiel von Institutionen und Rechtsebenen ist gerade in Zeiten der Internationalisierung sehr anspruchsvoll, Verfassungsauslegung setzt Umsicht und die Fähigkeit voraus, sich um des Ganzen willen zurückzunehmen.

Reicht das verfassungsrechtliche Gewissen der Bundesversammlung für die Wächteraufgabe aus? Ein Grundproblem sind die Rollenkollisionen. Wo die Bundesversammlung gleichzeitig Politik gestaltet und Verfassungswächter ist, dessen Entscheide nicht weiter überprüft werden, besteht die Versuchung, die Verfassung als Knetmasse zu betrachten. Zwei Beispiele aus der Frühlingssession dieses Jahres zur Verdeutlichung: Das erste betrifft die

Anwendung der Verfassungsregeln zum Staatsvertragsreferendum. Die Bundesverfassung sieht bei völkerrechtlichen Verträgen mit «wichtigen» rechtsetzenden Bestimmungen ein fakultatives Referendum vor. Der Ständerat hatte im März über das Freihandelsabkommen mit China zu entscheiden, ein offenkundig umstrittenes und ökonomisch immens bedeutendes Abkommen. Zu einer Unterstellung unter das Referendum kam es nicht. Die Mehrheit wollte das Freihandelsabkommen, unbedingt. Dabei ist Umstrittenheit ein etabliertes Kriterium für die «Wichtigkeit» von Recht, denn sie bedeutet, dass einem Teil der Bevölkerung die Nichtrealisierung wichtig ist.

Beim zweiten Beispiel ging es um die Verfassungsbindung der Bundesversammlung bei der Gesetzgebung. Der Nationalrat stand im März vor einem Dilemma. Er hatte über die Umsetzung der 2010 angenommenen Ausschaffungsinitiative auf Gesetzesstufe zu befinden. Die Optionen lauteten: Umsetzung unter Wahrung des Verfassungsprinzips der Verhältnismässigkeit, was aber die Wahrscheinlichkeit einer Annahme der noch rigideren sogenannten Durchsetzungsinitiative erhöht hätte, oder Umsetzung unter Missachtung der Verhältnismässigkeit – in der Hoffnung, die Durchsetzungsinitiative würde zurückgezogen. Zwar würden sicher auch Parlamentarier auf Verhältnismässigkeit beharren, würden sie selber von der ganzen Wucht staatlicher Macht getroffen. Die Mehrheit des Nationalrats entschied aber gegen die Beachtung dieses Prinzips, für den Preis eines Vorteils im Kampf gegen die Durchsetzungsinitiative. Man kann von einem präventiv-taktischen Einbruch in die Verfassungsarchitektur sprechen.

Was würde nun aber zu einer Stärkung des verfassungsrechtlichen Gewissens der Bundesversammlung beitragen? In der Vergangenheit spielte die «Milizlösung» eine nicht zu unterschätzende Rolle. Die Bundesversammlung verfügte mit Blick auf das Wächteramt jeweils über einen Vorteil, indem sie auf staatsrechtlichen Sachverstand in den eigenen Reihen zurückgreifen konnte. Dieser ist auch nötig. Denn: Ausführungen des Bundesrates zu Verfassungsfragen sind, trotz insgesamt guter Qualität, letztlich Stellungnahmen eines anderen starken Akteurs mit eigener Agenda. Ein zweiter Weg ist der Ad-hoc-Beizug von staatsrechtlichem Sachverstand durch Parlamentskommissionen.

Respekt vor der Verfassung

Denkbar wäre auch die Einrichtung einer das Parlament dauerhaft unterstützenden Stelle oder eines Beirates für Verfassungsfragen, der die Thematik nicht nur punktuell im Auge behält. Ebenfalls vorstellbar wäre, der Bundesversammlung die Möglichkeit zu geben, beim Bundesgericht kurz-

fristig unverbindliche Gutachten zu Verfassungsfragen einzuholen. Die Bundesversammlung behielte die Entscheidung in der Hand, würde ihrer Aufgabe als Hüter der Verfassung aber wohl besser gerecht. Wichtiger aber als jede Massnahme ist ein Bewusstsein der Bundesversammlung, dass sie Hüter der Verfassung und nicht etwa Herrscher über sie ist. Wer die Verfassung zur Verhandlungsmasse degradiert, mag im Einzelfall einen Punktsieg erringen. Er trägt aber dazu bei, das hohe Gut des Respekts vor der rechtlichen Grundordnung in kleiner Münze zu verspielen.

Oliver Diggelmann ist Professor für Völker- und Staatsrecht an der Universität Zürich.